

Droit de l'urbanisme

Leçon 9 : Le permis de construire et la déclaration préalable

Jessica MAKOWIAK

Table des matières

Section 1. Le permis de construire.....	p. 2
§1. Le champ d'application du permis de construire.....	p. 2
A. Le droit commun.....	p. 2
1. Les constructions nouvelles.....	p. 3
2. Les travaux sur les constructions existantes et les changements de destination.....	p. 3
3. Les projets situés dans des zones protégées.....	p. 4
B. Les permis spécifiques.....	p. 4
1. Les permis de construire à titre précaire.....	p. 5
2. Les permis de construire pour les constructions saisonnières.....	p. 5
§2. La demande de permis de construire.....	p. 5
A. Le recours à l'architecte.....	p. 6
B. Le dossier de demande.....	p. 6
1. La demande.....	p. 7
2. Le projet architectural.....	p. 7
a) La notice.....	p. 7
b) Les éléments complémentaires.....	p. 7
3. Les pièces complémentaires.....	p. 8
§3. La mise en oeuvre du permis de construire.....	p. 8
A. Modification.....	p. 8
B. Transfert.....	p. 9
Section 2. La déclaration préalable.....	p. 11
§1. Le champ d'application de la déclaration préalable.....	p. 11
A. Les projets soumis à déclaration préalable en raison de leurs caractéristiques.....	p. 11
1. Les constructions nouvelles.....	p. 11
2. Les travaux et changements de destination.....	p. 12
3. Les travaux, installations et aménagements.....	p. 13
B. Les projets soumis à déclaration préalable au titre de diverses protections.....	p. 13
1. En raison de leur localisation.....	p. 14
2. Sur décision de la commune.....	p. 14
C. Les clôtures.....	p. 14
§2. Le dossier de demande de déclaration.....	p. 15
A. La déclaration proprement dite.....	p. 16
B. Le dossier joint à la déclaration.....	p. 16

La réforme des autorisations d'urbanisme intervenue en 2005-07 a conduit à réduire le nombre d'autorisations existantes. Désormais il n'existe que quatre régimes de contrôle préalable : trois permis (permis de construire, permis d'aménager et permis de démolir) et une déclaration préalable. Malgré l'effort de simplification entrepris par le législateur, il est nécessaire de rendre compte de chacun de ces régimes spécifiques, puisqu'ils correspondent à des modes d'utilisation du sol très différents. D'ailleurs, le contenu du dossier de demande varie nécessairement selon qu'il s'agit d'autoriser des constructions, des lotissements, des démolitions, etc.

Dans la mesure où les constructions nouvelles, ainsi que les travaux sur les constructions existantes, peuvent relever soit du permis de construire, soit de la déclaration préalable, les deux régimes seront présentés successivement dans le cadre de cette leçon. Le permis d'aménager et le permis de démolir, plus spécifiques dans leur objet, feront l'objet d'une autre leçon.

Section 1. Le permis de construire

Remarque

Le permis de construire, généralisé depuis une loi de 1943, fait partie des techniques de contrôle préalable de l'utilisation du sol et de l'espace. Son régime a souvent évolué, jusqu'à l'intervention de l'ordonnance de 2005 et de son décret d'application de 2007, qui déterminent plus précisément le champ d'application du permis de construire.

Juridiquement, le permis de construire est un acte administratif unilatéral.

Il a en outre un caractère réel, ce qui signifie qu'il est attaché au terrain de localisation du projet et qu'il n'est pas délivré intuitu personae.

Comme toute autorisation administrative, le permis est délivré sous réserve des droits des tiers. En d'autres termes, la délivrance du permis ne préjuge pas de la survenance de troubles éventuels pour les tiers (troubles de voisinage), susceptibles de faire l'objet de contestations ultérieures d'ordre civil.

Enfin, l'édification d'une construction sans permis alors qu'elle y est soumise constitue un délit ([art. L. 480-4 du Code de l'urb.](#)).

Il convient dès à présent d'analyser le champ d'application du permis de construire (§1), les règles relatives à la demande de permis (§2), ainsi que la question de sa mise en oeuvre (§3).

§1. Le champ d'application du permis de construire

Remarque

A l'instar du Professeur Bernard Drobenko (*Droit de l'urbanisme*, 2022-23), on peut en fait distinguer, parmi les projets soumis à cette autorisation, ceux qui relèvent du droit commun du permis de construire de ceux qui sont soumis à des permis de construire spécifiques (permis précaires et constructions saisonnières).

A. Le droit commun

On rappellera préalablement la logique de la réforme de 2005-07.

L'art. [L. 421-5](#) du Code de l'urb. détermine les projets qui sont dispensés de toute formalité en fonction de différents critères (nature du projet ou faible importance, caractère temporaire, motifs de sécurité, travaux sur des constructions existantes ou changements de destination, etc).

En revanche, sont soumis à permis ou à déclaration préalable certains projets, selon la logique suivante :

- Les constructions nouvelles sont soumises par principe à permis de construire, sauf si elles figurent sur la liste exhaustive des constructions relevant de la déclaration préalable ou sur la liste des constructions dispensées de tout contrôle.
- Les travaux sur les constructions existantes et les changements de destination peuvent être réalisés librement, sauf s'ils figurent sur la liste des travaux assujettis à permis de construire ou sur la liste des travaux assujettis à déclaration préalable.

Constructions nouvelles	Travaux sur constructions existantes et changements de destination
Principe : permis de construire	Principe : absence de tout contrôle
Exceptions : • liste des constructions relevant de la déclaration préalable, • liste des constructions dispensées de tout contrôle.	Exceptions : • liste des travaux soumis à permis de construire, • liste des travaux soumis à déclaration préalable.

Le champ d'application du permis de construire est par principe très général.

Selon l'art. [L. 421-1](#) du Code de l'urb., « les constructions, même ne comportant pas de fondations, doivent être précédées de la délivrance d'un permis de construire. Un décret en Conseil d'État arrête la liste des travaux exécutés sur des constructions existantes ainsi que des changements de destination qui, en raison de leur nature ou de leur localisation, doivent également être précédés de la délivrance d'un tel permis »

Au regard de l'ordonnance et des dispositions réglementaires, relèvent ainsi du permis de construire :

- les constructions nouvelles,
- certains travaux sur des constructions existantes et les changements de destination,
- certains projets situés dans des zones protégées.

1. Les constructions nouvelles

- Elles sont soumises par principe à permis de construire, sauf si, dans la logique de la réforme, elles relèvent de la liste exhaustive des constructions dispensées de toute formalité ou de la liste exhaustive des constructions soumises à déclaration préalable (voir [art. R. 421-1 du Code de l'urb.](#)).

Remarque

Par construction nouvelle, il faut entendre toute construction quelle que soit sa destination : installation à usage d'habitation, installation commerciale, industrielle, sportive, agricole, etc.

2. Les travaux sur les constructions existantes et les changements de destination

Selon l'art. [L. 421-1](#) du Code de l'urb., les travaux exécutés sur des constructions existantes ainsi que les changements de destination peuvent, en raison de leur nature ou de leur localisation, être soumis à permis de construire. La liste en est fixée à l'art. [R. 421-14](#). Si les travaux ne figurent pas sur cette liste, ils sont dispensés de toute formalité ou éventuellement soumis à déclaration préalable.

Selon l'art. [R. 421-14](#) du Code de l'urb., sont soumis à permis de construire, à l'exception des travaux d'entretien ou de réparation courante :

- Les travaux ayant pour effet la création d'une surface de plancher ou d'une emprise au sol supérieure à vingt mètres carrés.
- Dans les zones urbaines d'un PLU, les travaux ayant pour effet la création d'une surface de plancher ou d'une emprise au sol supérieure à 40 m² (...).
- Les travaux ayant pour effet de modifier les structures porteuses ou la façade du bâtiment, lorsque ces travaux s'accompagnent d'un changement de destination entre les différentes destinations définies par

le règlement du PLU (cf. [R. 151-27](#) et [R. 151-28](#)). Pour l'application de cet article, il est précisé que les locaux accessoires d'un bâtiment sont réputés avoir la même destination que le local principal.

- Les travaux nécessaires à la réalisation d'une opération de restauration immobilière au sens de l'article [L. 313-4](#).

L'article [R. 421-14](#) a été modifié par un décret n° 2011-1771 du 5 décembre 2011, dont les dispositions sont entrées en vigueur le 1er janvier 2012. Ce décret porte notamment de 20 à 40 mètres carrés la surface de plancher maximale des extensions de constructions existantes, situées dans les zones urbaines des communes couvertes par un plan local d'urbanisme ou un document d'urbanisme en tenant lieu, soumises à la procédure de déclaration préalable. Le décret n° 2011-2054 du 29 décembre 2011 a pour sa part substitué les notions de surface hors oeuvre brute (SHOB) et de surface hors oeuvre nette (SHON) par celles de "surface de plancher" et d'emprise au sol (sur ces notions, voir l'art. [L. 111-14](#) et l'art. [R. 420-1](#) du Code de l'urb.).

3. Les projets situés dans des zones protégées

Certains projets sont soumis à permis de construire parce qu'ils sont situés dans des zones protégées.

- Même si "par nature" ou en raison de leur "faible importance", les constructions nouvelles visées à l'article [R. 421-2](#) sont dispensées de toute formalité, cette dispense ne joue pas, aux termes du même article, "dans le périmètre d'un site patrimonial remarquable, dans les abords des monuments historiques ou dans un site classé ou en instance de classement".
- Les constructions temporaires nécessaires aux manifestations culturelles, commerciales, touristiques ou sportives, qui sont normalement dispensées de formalité quand elles n'excèdent pas un an ([R. 421-5](#)), sont soumises à permis de construire au-delà d'une durée de trois mois quand elles sont implantées "dans le périmètre des sites patrimoniaux remarquables, dans les abords des monuments historiques et dans les sites classés ou en instance de classement" (art. [R. 421-6](#)).
- Les constructions temporaires normalement dispensées de formalité lorsqu'elles n'excèdent pas trois mois ([R. 421-5](#)) sont soumises à permis de construire au-delà d'une durée de 15 jours, lorsqu'elles sont implantées dans les sites classés ou en instance de classement, le périmètre des sites patrimoniaux remarquables, dans les abords des monuments historiques, et dans les périmètres justifiant une protection particulière et délimités par le conseil municipal ou l'EPCI compétent en matière de PLU (article [R. 421-7](#)).
- Les constructions temporaires liées à la conduite de travaux, à la commercialisation d'un bâtiment en cours de construction (...), normalement dispensées de formalité pendant la durée du chantier (art. [R. 421-5](#)), sont soumises à permis de construire au-delà d'une durée de trois mois lorsqu'elles sont implantées dans les sites classés ou en instance de classement, le périmètre des sites patrimoniaux remarquables, dans les abords des monuments historiques, et dans les périmètres justifiant une protection particulière et délimités par le conseil municipal ou l'EPCI compétent en matière de PLU (article [R. 421-7](#)).
- Tous les travaux portant sur un immeuble ou une partie d'immeuble inscrit au titre des monuments historiques sont soumis à permis de construire, à l'exception des travaux d'entretien ou de réparation ordinaire et des travaux dispensés de toute formalité pour des motifs de sécurité (art. [R. 421-16](#)).

Remarque

Les projets soumis à permis de construire sont donc assez clairement identifiés, même s'il est nécessaire de vérifier qu'un projet n'entre pas dans le champ d'une exception avant de lui appliquer la règle générale. On notera aussi que les travaux « d'entretien et de réparation ordinaires » sont exclus du champ d'application du permis de construire, expression susceptible d'interprétation de la part du juge.

B. Les permis spécifiques

Peuvent être considérés comme tels les permis précaires et les permis de construire pour les constructions saisonnières.

1. Les permis de construire à titre précaire

Les permis précaires concernent des constructions qui n'entrent pas dans le champ d'application de la dispense et qui ne sont pas conformes aux règles d'urbanisme.

Ces constructions peuvent toutefois être autorisées à titre précaire, conformément aux dispositions de l'art. [L. 433-1 à -7](#) du Code de l'urb..

L'arrêté qui autorise une construction à titre précaire :

- prescrit l'établissement aux frais du demandeur d'un état descriptif des lieux,
- peut fixer un délai au terme duquel le pétitionnaire doit enlever la construction.

Toutefois, dans certains secteurs, l'administration doit nécessairement fixer un tel délai.

C'est le cas :

- Lorsque le terrain n'est situé ni dans une zone urbaine, dans une zone à urbaniser, ou dans un emplacement réservé délimité par un PLU, ni dans un secteur constructible délimité par une carte communale.
- Lorsque le terrain est situé dans une zone bénéficiant d'une protection particulière (site patrimonial remarquable, périmètre de restauration immobilière, site inscrit ou classé, abords d'un monument historique, etc).

Comme le permis est délivré à titre précaire, le terrain doit être restitué en l'état antérieur des lieux à l'issue du délai. Le titulaire du permis doit enlever la construction et remettre en état le terrain à ses frais.

Remarque

Il ne faut pas confondre le permis délivré à titre « précaire » des constructions dispensées de toute formalité en raison de leur caractère « temporaire » (généralement moins de 3 mois), et régies par les articles [R. 421-5 à -7](#).

2. Les permis de construire pour les constructions saisonnières

Ils sont prévus pour les installations présentant un caractère non permanent, et destinées à être *régulièrement démontées et réinstallées*, comme par exemple des chapiteaux. Il ne faut évidemment pas les confondre avec les constructions précaires. Les règles sont fixées aux articles [L. 432-1 et -2](#) du Code de l'urb..

L'arrêté délivrant le permis doit préciser la ou les périodes de l'année pendant lesquelles la construction doit être démontée. Le permis est limité dans le temps (cinq ans maximum). Mais durant cette période, un nouveau permis n'est pas exigé à chaque réinstallation.

Le permis devient caduc dans deux hypothèses :

- à l'issue du délai fixé par l'arrêté et qui ne peut excéder 5 ans,
- si la construction n'est pas démontée à la date fixée par l'autorisation.

Permis à titre précaire	Permis pour construction saisonnière	Construction temporaire
Construction non conforme aux règles d'urbanisme.	Construction régulièrement démontée et réinstallée.	Construction dispensée de formalité.
Délai fixé par l'administration (obligatoirement dans certains secteurs).	Pas plus de 5 ans.	Généralement moins de 3 mois.

§2. La demande de permis de construire

Remarque

La réforme de 2005-07 a eu pour objet d'uniformiser les règles relatives à la demande des différentes autorisations. Toutefois, la demande de permis de construire présente encore quelques spécificités, comme en témoignent le principe du recours à l'architecte (A) et l'établissement d'un projet architectural. Quant au dossier de demande (B) son contenu a été précisé, et les obligations à la charge du demandeur renforcées.

A. Le recours à l'architecte

C'est la loi sur l'architecture du 3 janvier 1977 qui a posé le principe du recours à l'architecte pour toute construction. Ce principe est intégré au Code de l'urbanisme (art. [L. 431-1](#)) et a été repris par l'ordonnance de 2005.

Selon cet article, « ... la demande de permis de construire ne peut être instruite que si la personne qui désire entreprendre des travaux soumis à une autorisation a fait appel à un architecte pour établir le projet architectural faisant l'objet de la demande de permis de construire ».

Le recours à l'architecte est une obligation générale s'imposant à toute personne, publique ou privée. Le principe fait toutefois l'objet d'aménagements.

Les exceptions au principe sont précisément définies et tiennent à la fois à la personne du demandeur et à la nature du projet. Sont dispensées du recours à l'architecte (art. [R. 431-2](#)) les personnes physiques ou les exploitations agricoles qui déclarent vouloir édifier ou modifier pour elles-mêmes :

- une construction à usage autre qu'agricole dont à la fois la surface de plancher et l'emprise au sol (au sens de l'art. [R. 420-1](#)) n'excèdent pas 150 m². Cette exemption est particulièrement large puisqu'elle fait échapper à l'obligation de recours à l'architecte la plupart des constructions de maisons individuelles.
- une construction à usage agricole dont à la fois la surface de plancher et l'emprise au sol n'excèdent pas 800 m².
- des serres de production dont le pied-droit a une hauteur inférieure à 4 m et dont à la fois la surface de plancher et l'emprise au sol ne dépassent pas 2000 m².

Ne sont pas non plus soumis au recours à l'architecte :

- les travaux d'aménagement et d'équipement des espaces intérieurs des constructions et des vitrines commerciales,
- ou ceux qui sont limitées à des reprises n'entraînant pas de modifications visibles de l'extérieur (art. [L. 431-3](#)).

Principe : recours à l'architecte	Exceptions : pas de recours à un architecte
Champ d'application : permis de construire.	• Constructions non agricoles < 150m². • Constructions agricoles < 800 m². • Serres et production < 2000 m². • Travaux d'aménagement et d'équipement des espaces intérieurs et vitrines commerciales ...

B. Le dossier de demande

Il se compose de la demande elle-même, qui doit comporter certains éléments, du projet architectural, et de pièces complémentaires dans certains cas.

1. La demande

Elle est établie en 4 exemplaires, sur un imprimé type établi au niveau national. La demande doit principalement mentionner :

- l'identité du ou des demandeurs,
- l'identité de l'architecte quand le recours à celui-ci est obligatoire,
- la localisation et la superficie du terrain,
- un plan de situation,
- la nature et la destination des constructions projetées au regard du règlement du PLU,
- la surface de plancher des constructions ...

La demande précise également que le demandeur et/ou l'architecte ont connaissance des règles de construction et s'engagent à les respecter.

Pour consulter les imprimés et voir l'ensemble des pièces à fournir, allez sur service-public.fr, site officiel de l'administration française.

2. Le projet architectural

Il se compose d'une notice et d'éléments complémentaires. Il s'agit de l'élément central du dossier de permis de construire.

a) La notice

Elle permet d'analyser l'insertion du projet dans l'environnement. Elle comporte (v. art. [R. 431-8](#)) :

- L'état initial du terrain et de ses abords indiquant, s'il y a lieu, les constructions, la végétation et les éléments paysagers existants.
- Les partis retenus pour assurer l'insertion du projet dans son environnement et la prise en compte des paysages, faisant apparaître, en fonction des caractéristiques du projet :
 - L'aménagement du terrain, en indiquant ce qui est modifié ou supprimé ;
 - L'implantation, l'organisation, la composition et le volume des constructions nouvelles, notamment par rapport aux constructions ou paysages avoisinants ;
 - Le traitement des constructions, clôtures, végétations ou aménagements situés en limite de terrain ;
 - Les matériaux et les couleurs des constructions ;
 - Le traitement des espaces libres, notamment les plantations à conserver ou à créer ;
 - L'organisation et l'aménagement des accès au terrain, aux constructions et aux aires de stationnement.

b) Les éléments complémentaires

Ils sont définis aux articles [R. 431-9](#) et [-10](#) du Code de l'urb.. On mentionnera notamment :

- Le plan de masse des constructions coté dans les trois dimensions. Ce plan fait notamment apparaître les travaux extérieurs aux constructions, les plantations maintenues, supprimées ou créées. Il indique également les modalités selon lesquelles les bâtiments ou ouvrages seront raccordés aux réseaux publics ou, à défaut, les équipements privés prévus (alimentation en eau et assainissement).

Le projet architectural comprend enfin :

- Un document graphique permettant d'apprécier l'insertion du projet de construction par rapport aux constructions avoisinantes et aux paysages, son impact visuel ainsi que le traitement des accès et du terrain.
- Deux documents photographiques permettant de situer le terrain respectivement dans l'environnement proche et lointain.

Ces deux derniers éléments contribuent à constituer ce que l'on appelle couramment le « volet paysager » du permis de construire, intégré dans les textes par la loi sur les paysages du 8 janvier 1993.

3. Les pièces complémentaires

- Quand le projet répond à certaines caractéristiques ou qu'il est situé sur certaines parties du territoire, d'autres pièces sont exigées (cf. articles [R. 431-13 à -33](#) du Code de l'urb.). Il s'agit notamment de l'obligation, dans certains cas, de fournir une étude d'impact sur l'environnement ([R. 431-16](#)), de fournir des renseignements sur l'accessibilité et la sécurité des bâtiments (quand il s'agit d'établissements recevant du public par exemple), etc...

S'agissant des permis soumis à étude d'impact, le Conseil d'Etat a récemment affirmé que la méconnaissance de l'article [R. 122-14](#) du Code de l'environnement pouvait être utilement invoquée à l'encontre du contenu d'un permis de construire délivré pour des travaux soumis à étude d'impact (CE, 30 déc. 2020, *AJDA* 2021.5). Une telle jurisprudence renforce le contrôle environnemental des autorisations d'urbanisme.

§3. La mise en oeuvre du permis de construire

Remarque

Le projet initialement autorisé peut subir des modifications. Aussi existe-t-il la possibilité de solliciter un permis modificatif, pratique courante et dont les règles ont été fixées par simple arrêté (art. [431-7](#) du Code de l'urb.). Il en va de même de la possibilité de transférer un permis au profit d'un autre bénéficiaire, un modèle national ayant été fixé en application de l'art. [A. 431-8](#).

A. Modification

Dès lors que la construction n'est pas achevée, et que les changements envisagés par rapport au projet initialement autorisé sont mineurs, le bénéficiaire peut demander un permis modificatif. Dans le cas contraire, il devra solliciter un nouveau permis. Le "permis" modificatif n'est possible que pour les permis de construire et les permis d'aménager. Il n'est pas possible pour les déclarations préalables.

C'est la jurisprudence qui a dû préciser les champs respectifs du permis modificatif et du nouveau permis de construire. Voir, sur cette question, la fiche pratique accessible sur le site [service-public.fr](#) : [Permis modificatif d'un permis de construire ou d'aménager](#).

En savoir plus : Le permis modificatif

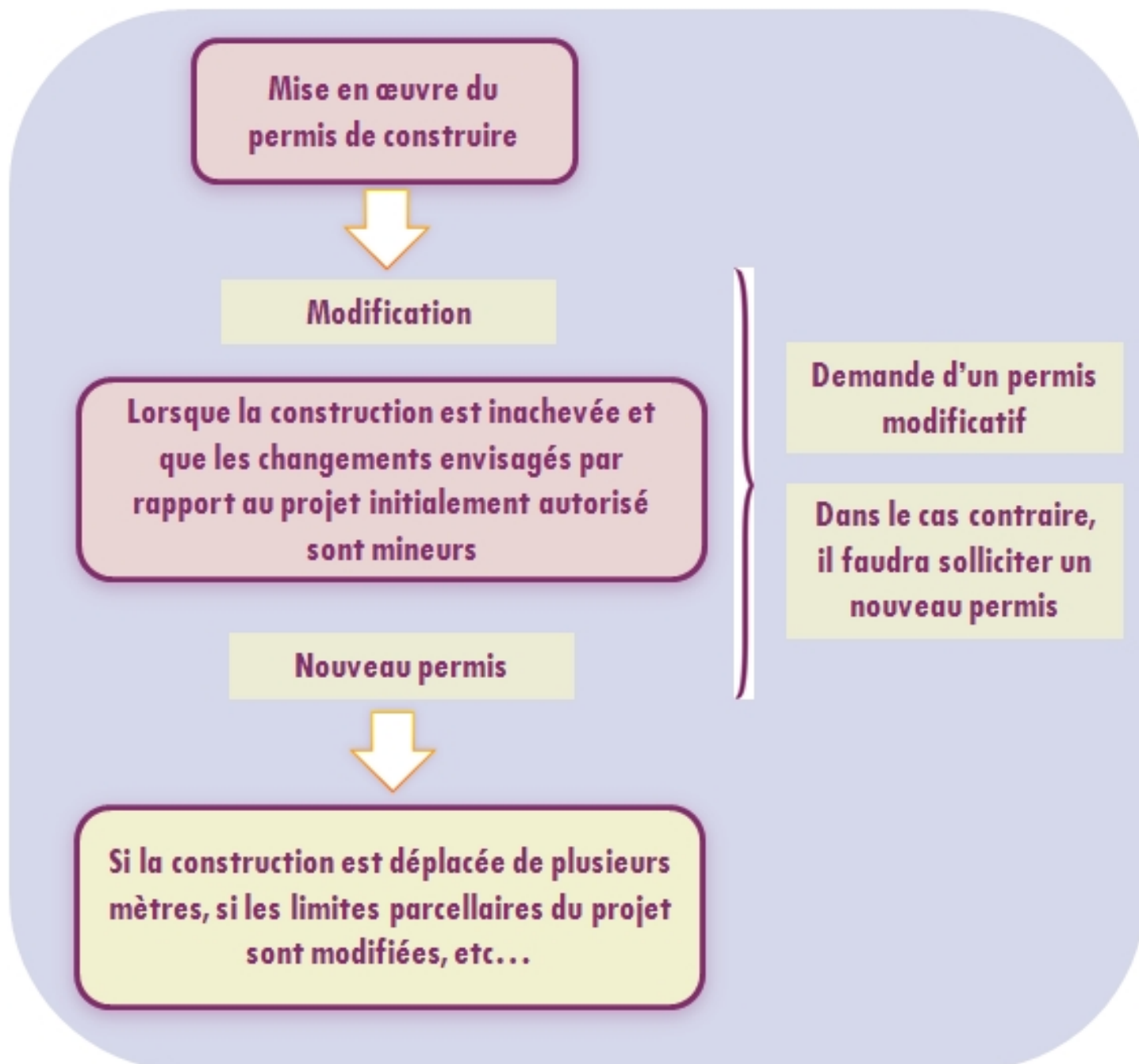
Un permis modificatif peut ainsi être obtenu si les changements n'affectent ni l'implantation, ni le volume, ni la hauteur des constructions et s'ils ne bouleversent pas l'économie générale du projet initial (CE, 3 avril 1987, *Mme Monmarson*, n° [53869](#), *Droit administratif*, 1987, n° 278). Dans un arrêt récent (CE, 26 juill. 2022, n° [437765](#)), le juge a redéfini le champ du permis modificatif. Désormais, « l'autorité compétente, saisie d'une demande en ce sens, peut délivrer au titulaire d'un permis de construire en cours de validité un permis modificatif, tant que la construction que ce permis autorise n'est pas achevée, dès lors que les modifications envisagées n'apportent pas à ce projet un bouleversement tel qu'il en changerait la nature même ».

En l'espèce, « les modifications apportées au projet objet du permis initial en cours de validité se bornaient à prévoir la jonction des deux bâtiments initiaux en une seule construction ... un escalier couvert commun, la surélévation d'une partie de la construction en rez-de-chaussée ... l'adjonction d'une terrasse d'une surface de plancher de 4 m², ainsi que le remplacement d'un mur et de deux pare-vues en bois par deux murs en briques

». Pour le juge, « en estimant que ces modifications avaient pu faire l'objet d'un permis modificatif, le tribunal a porté sur les faits qui lui étaient soumis une appréciation souveraine exempte de dénaturation ».

La jurisprudence assouplit donc quelque peu les conditions relatives à l'obtention d'un permis modificatif.

A l'inverse, un nouveau permis est nécessaire si la construction est déplacée de plusieurs mètres, si les limites parcellaires du projet sont modifiées, etc... S'il faut un nouveau permis, celui-ci devra être conforme aux règles d'urbanisme en vigueur, même si celles-ci ont changé depuis la date de délivrance du permis initial. Il en va différemment du permis modificatif, qui peut être délivré même s'il n'est pas conforme aux règles d'urbanisme en vigueur, mais à condition que les modifications envisagées n'apportent pas d'atteintes supplémentaires aux nouvelles règles.



B. Transfert

Il s'agit là encore d'une pratique courante, dont les modalités de mise en oeuvre ont été essentiellement précisées par la jurisprudence.

- C'est le caractère réel du permis de construire qui permet, pour le juge, son transfert au profit d'un autre bénéficiaire. En effet le permis est délivré en fonction des règles applicables au projet et au terrain, et non en fonction de la personne qui en est titulaire.
- Le juge a également précisé que le transfert ne peut résulter de l'accord des intéressés, mais nécessite une décision de l'autorité administrative.
- La décision de transfert est sans incidence sur la durée de validité du permis.
- La demande de transfert doit être présentée par celui qui sollicite le transfert, et la demande doit obligatoirement recueillir l'accord du titulaire du permis initial.

Section 2. La déclaration préalable

Remarque

Cette forme de contrôle administratif en matière d'urbanisme existe depuis longtemps (décret de 1852 relatif aux rues de Paris) et a souvent été modifiée, mais la réforme de 2005-07 a détaché la déclaration préalable du permis de construire en lui conférant un champ d'application propre. La réforme a également substitué la nouvelle déclaration à celles qui existaient auparavant (déclaration de travaux, de clôture, d'installations et de travaux divers, etc.). Les champs d'application respectifs de la nouvelle déclaration (§ 1) par rapport au permis de construire et au permis d'aménager ont enfin été précisés. C'est ce qu'il convient d'analyser avant de présenter le dossier de demande de la déclaration (§ 2).

§1. Le champ d'application de la déclaration préalable

Par souci de clarté, il convient de distinguer les projets qui sont soumis à déclaration préalable en raison de leurs caractéristiques, ceux qui le sont en raison de leur localisation dans des zones de protection particulières, et enfin les clôtures (cf. Bernard Drobenko, Droit de l'urbanisme). Un tableau récapitulatif complète l'exposé de ces différentes hypothèses. La réforme de 2005-07 adopte là encore un système de listes pour déterminer les projets soumis à déclaration préalable.

A. Les projets soumis à déclaration préalable en raison de leurs caractéristiques

Remarque

C'est l'art. **L. 421-4** du Code de l'urb. qui précise qu'un décret arrête « *la liste des constructions, aménagements, installations et travaux qui, en raison de leurs dimensions, de leur nature ou de leur localisation, ne justifient pas l'exigence d'un permis et font l'objet d'une déclaration préalable* ». On retrouve alors les grandes catégories de projets déjà connues car soumises à permis (par ex. constructions nouvelles), mais qui pour ces différentes raisons vont relever de la déclaration préalable.

1. Les constructions nouvelles

Comme on l'a vu plus haut, les constructions nouvelles sont par principe soumises à permis de construire. Mais certaines, dont la liste est fixée de manière exhaustive à l'art. **R. 421-9**, sont soumises à déclaration. Cet article a subi plusieurs modifications, en 2011 (décret relatif à la surface de plancher), en 2012 (décret apportant certaines corrections aux autorisations d'urbanisme), en 2014 (décret relatif à certaines corrections à apporter au régime des autorisations d'urbanisme), en 2015 (décret modifiant diverses dispositions de la partie réglementaire du Code de l'urbanisme) et en 2017 (décret du 29 mars relatif au patrimoine mondial, aux monuments historiques et aux sites patrimoniaux remarquables).

Il s'agit, à condition que de tels projets se situent en dehors du périmètre des sites patrimoniaux remarquables, des abords des monuments historiques et des sites classés ou en instance de classement :

- Des constructions dont soit l'emprise au sol, soit la surface de plancher est supérieure à 5 m² et qui répond aux critères cumulatifs suivants :
 - hauteur au-dessus du sol inférieure ou égale à 12 m,
 - emprise au sol inférieure ou égale à 20 m²,

- surface de plancher inférieure ou égale à 20 m².
- Des habitations légères de loisirs implantées dans des zones particulières (cf. art. [R. 111-38](#)), dont la surface de plancher est supérieure à 35 m².
- Des constructions répondant aux critères cumulatifs suivants :
 - hauteur au-dessus du sol supérieure à 12 mètres,
 - emprise au sol inférieure ou égale à 5 m²,
 - surface de plancher inférieure ou égale à 5 m². Ces dispositions ne sont applicables ni aux éoliennes, ni aux ouvrages de production d'électricité à partir de l'énergie solaire installés au sol.
- Des ouvrages et accessoires des lignes de distribution d'énergie électrique dont la tension est inférieure à 63 000 volts.
- Des murs dont la hauteur au-dessus du sol est supérieure ou égale à 2 mètres.
- Des piscines dont le bassin a une superficie inférieure ou égale à 100 m² et qui ne sont pas couvertes ou dont la couverture, fixe ou mobile, a une hauteur au-dessus du sol inférieure à 1,80 m.
- Des châssis et serres dont la hauteur au-dessus du sol est comprise entre 1,80 m et 4 mètres, et dont la surface au sol n'excède pas 2000 m² sur une même unité foncière.
- Des ouvrages de production d'électricité à partir de l'énergie solaire installés sur le sol dont la puissance crête est inférieure à 3 kw et dont la hauteur maximum au-dessus du sol peut dépasser 1,80 mètre ainsi que ceux dont la puissance crête est supérieure ou égale à 3 kw et inférieure ou égale à 250 kw quelle que soit leur hauteur.
- Des fosses nécessaires à l'activité agricole dont le bassin a une superficie supérieure à 10 m² et inférieure ou égale à 100 m²
- Les antennes-relais de radiotéléphonie mobile et leurs systèmes d'accroche, quelle que soit leur hauteur, et les locaux ou installations techniques nécessaires à leur fonctionnement dès lors que ces locaux ou installations techniques ont une surface de plancher et une emprise au sol supérieures à 5 m² et inférieures ou égales à 20 m².

2. Les travaux et changements de destination

Remarque

Comme on l'a vu, les travaux effectués sur des constructions existantes (à l'exception des travaux d'entretien ou de réparation ordinaires) et les changements de destination sont soumis à permis de construire en application des art. [R. 421-14 à -16](#) du Code de l'urb.. Mais certains, dont la liste est fixée de manière exhaustive à l'art. [R. 421-17](#), sont soumis à déclaration préalable. Cet article a lui aussi subi des modifications sous l'effet des décrets précités de 2011, 2012, 2014, 2015 et 2017.

A l'exception des travaux d'entretien ou de réparation ordinaires, sont soumis à déclaration préalable :

- a) Les travaux ayant pour effet de modifier l'aspect extérieur d'un bâtiment existant, à l'exception des travaux de ravalement (cette exclusion des travaux de ravalement est issue du décret du 27 février 2014) ;
- b) Les changements de destination d'un bâtiment existant entre les différentes destinations définies à l'article [R. 151-27](#) ; pour l'application du présent alinéa, les locaux accessoires d'un bâtiment sont réputés avoir la même destination que le local principal et le contrôle des changements de destination ne porte pas sur les changements entre sous-destinations d'une même destination prévues à l'article [R. 151-28](#) ;
- c) Les travaux susceptibles de modifier l'état des éléments d'architecture et de décoration, immeubles par nature ou effets mobiliers attachés à perpétuelle demeure, au sens des articles [524](#) et [525](#) du code civil, lorsque ces éléments, situés à l'extérieur ou à l'intérieur d'un immeuble, sont protégés par un plan de sauvegarde et de mise en valeur et, pendant la phase de mise à l'étude de ce plan, les travaux susceptibles de modifier l'état des parties intérieures du bâti situé à l'intérieur du périmètre d'étude de ce plan ;
- d) Les travaux exécutés sur des constructions existantes ayant pour effet de modifier ou de supprimer un élément que le plan local d'urbanisme ou un document d'urbanisme en tenant lieu a identifié, en

application de l'article [L. 151-19](#) ou de l'article [L. 151-23](#), comme présentant un intérêt d'ordre culturel, historique, architectural ou écologique ;

- e) Les travaux exécutés sur des constructions existantes ayant pour effet, lorsque ces constructions sont situées sur un territoire non couvert par un plan local d'urbanisme ou par un document d'urbanisme en tenant lieu, de modifier ou de supprimer un élément identifié comme présentant un intérêt patrimonial, paysager ou écologique, en application de l'article [L. 111-22](#), par une délibération du conseil municipal, prise après l'accomplissement de l'enquête publique prévue à ce même article ;
- f) Les travaux qui ont pour effet la création soit d'une emprise au sol, soit d'une surface de plancher supérieure à cinq mètres carrés et qui répondent aux critères cumulatifs suivants :
 - une emprise au sol créée inférieure ou égale à vingt mètres carrés ;
 - une surface de plancher créée inférieure ou égale à vingt mètres carrés.

Ces seuils sont portés à quarante mètres carrés pour les projets situés en zone urbaine d'un plan local d'urbanisme ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu, à l'exclusion de ceux impliquant la création d'au moins vingt mètres carrés et d'au plus quarante mètres carrés de surface de plancher ou d'emprise au sol lorsque cette création conduit au dépassement de l'un des seuils fixés à l'article [R. 431-2](#) du présent code.

- g) La transformation de plus de cinq mètres carrés de surface close et couverte non comprise dans la surface de plancher de la construction en un local constituant de la surface de plancher.

Sont également soumis à déclaration préalable, aux termes de l'article [R. 421-17-1](#), et *« lorsqu'ils ne sont pas soumis à permis de construire en application des articles R. 421-14 à R. 421-16 », les travaux de ravalement, dès lors qu'ils sont effectués sur tout ou partie d'une construction existante située :*

- *a) Dans le périmètre d'un site patrimonial remarquable classé en application de l'article L. 631-1 du code du patrimoine ou dans les abords des monuments historiques définis à l'article L. 621-30 du code du patrimoine ;*
- *b) Dans un site inscrit ou dans un site classé ou en instance de classement en application des articles L. 341-1, L. 341-2 et L. 341-7 du code de l'environnement ;*
- *c) Dans les réserves naturelles ou à l'intérieur du cœur des parcs nationaux délimités en application de l'article L. 331-2 du même code ;*
- *d) Sur un immeuble protégé en application de l'article L. 151-19 ou de l'article L. 151-23 du présent code ;*
- *e) Dans une commune ou périmètre d'une commune où le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme a décidé de soumettre, par délibération motivée, les travaux de ravalement à autorisation. »*

3. Les travaux, installations et aménagements

L'art. [R. 421-18](#) pose le principe suivant :

- Les travaux, installations et aménagements autres que ceux exécutés sur des constructions existantes sont dispensés de toute formalité.
- Par exception au principe, ceux qui sont mentionnés aux articles [R. 421-19](#) à [R. 421-22](#) sont soumis à permis d'aménager.
- Ceux qui sont mentionnés aux articles [R. 421-23](#) à [R. 421-25](#) doivent faire l'objet d'une déclaration préalable. On ne citera pas tous les projets visés par ces articles, qui sont nombreux, mais les principaux.

Il s'agit notamment, à condition d'être situés en dehors d'un espace protégé :

- Des lotissements autres que ceux soumis à permis d'aménager.
- Lorsqu'ils sont susceptibles de contenir de dix à quarante-neuf unités, des aires de stationnement ouvertes au public, des dépôts de véhicules et des garages collectifs de caravanes.
- De certaines coupes ou abattages d'arbres.
- De l'aménagement de terrains bâtis ou non bâtis prévu, destinés aux aires d'accueil et aux terrains familiaux des gens du voyage, ne nécessitant pas un permis d'aménager en application de l'article [R. 421-19](#) (...).

B. Les projets soumis à déclaration préalable au titre de diverses protections

Ce n'est plus ici en fonction de leurs caractéristiques que les projets sont soumis à déclaration, mais en raison de leur localisation ou sur décision de la commune pour des motifs également de protection de l'environnement.

1. En raison de leur localisation

Sont par exemple soumis à déclaration préalable :

- Dans le périmètre des sites patrimoniaux remarquables et les abords des monuments historiques (art. [R. 421-10](#) et [R. 421-14](#)) :
 - les ouvrages d'infrastructure terrestre, maritime ou fluviale (ponts, voies, ports et aéroports) ;
 - les travaux ayant pour effet de modifier l'aménagement des abords d'un bâtiment existant, sauf les travaux d'entretien ou de réparation ordinaires.
- Dans les sites patrimoniaux remarquables, les sites classés, les réserves naturelles ...(art. [R. 421-11](#) et [R. 421-25](#)) :
 - l'installation de mobilier urbain ou d'oeuvres d'art, les modifications des voies ou espaces publics et les plantations qui sont effectuées sur ces voies ou espaces...

2. Sur décision de la commune

Le conseil municipal peut décider de soumettre à déclaration préalable :

- Toute division volontaire, en propriété ou en jouissance, d'une propriété foncière, par ventes ou locations simultanées ou successives qui n'est pas soumise à permis d'aménager. Il s'agit, selon l'art. [L. 115-3](#) du Code de l'urb., de préserver la qualité des sites, des milieux naturels et des paysages.

C. Les clôtures

Les travaux de clôture ont longtemps été soumis à permis de construire, puis à partir de 1986 à déclaration préalable. La réforme de 2005-07 maintient le régime de la déclaration pour certains travaux de clôture :

- Soit en raison de leur localisation dans un secteur protégé : ainsi des clôtures dans un site patrimonial remarquable, dans les abords d'un monument historique, dans un site inscrit ou classé ou en instance de classement
- Soit sur décision de la commune ou d'un groupement de communes :
 - dans un secteur délimité par un PLU et destiné à être protégé pour des raisons environnementales et patrimoniales (art. [L. 151-19](#) et [L. 151-23](#)) ;
 - dans les communes ou parties de communes où le conseil municipal a décidé de soumettre à déclaration les clôtures.

Remarque

La loi n° 2023-54 du 2 février 2023 visant à limiter l'engrillagement des espaces naturels et à protéger la propriété privée (JO du 3 février) vient réglementer la pose de clôtures pour protéger le déplacement de la petite faune. Les dispositions du Code de l'urbanisme restent inchangées (ce sont celles du Code de l'environnement qui sont modifiées).

On notera ainsi que, aux termes du nouvel art. [L. 372-1](#) du C. env. :

« Les clôtures implantées dans les zones naturelles ou forestières délimitées par le règlement du plan local d'urbanisme en application de l'article L. 151-9 du code de l'urbanisme ou, à défaut d'un tel règlement, dans les espaces naturels permettent en tout temps la libre circulation des animaux sauvages. Elles sont posées 30 centimètres au-dessus de la surface du sol, leur hauteur est limitée à 1,20 mètre et elles ne peuvent ni être

vulnérantes ni constituer des pièges pour la faune. Ces clôtures sont en matériaux naturels ou traditionnels définis par le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires prévu à l'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales (...). »

Les clôtures existantes sont mises en conformité avant le 1^{er} janvier 2027.

En outre, ces dispositions ne s'appliquent pas :

- aux clôtures réalisées plus de trente ans avant la publication de la loi ;
- à certains types de clôtures limitativement énumérées par l'article L. 372-1 (par ex. aux clôtures revêtant un caractère historique et patrimonial ; aux clôtures posées autour des jardins ouverts au public (...)).

A noter que le même article dispose que : « L'implantation de clôtures dans les espaces naturels et les zones naturelles ou forestières délimitées par le règlement du plan local d'urbanisme en application de l'article L. 151-9 du code de l'urbanisme est soumise à déclaration » (sans autre précision).

Projets soumis à déclaration préalable

Au titre de leurs caractéristiques		Au titre de leur localisation	Au titre de leur nature particulière : Les clôtures
Les constructions nouvelles	Principe : permis de construire	Dans certains secteurs protégés et pour certains projets	Dans certains secteurs protégés
Exceptions : déclaration préalable pour projets listés à l'art. R. 421-9			
Les travaux et changements de destination	Principe : permis de construire	Dans des secteurs délimités par la commune : déclaration préalable pour les divisions volontaires de propriétés foncières	Sur décision de la commune ☐ dans secteurs délimités par un PLU ☐ dans toute ou partie de la commune
Exceptions : Déclaration préalable pour travaux listés à l'art. R. 421-17			
Les travaux, installations et aménagements	Principe : dispense de toute formalité en dehors de ceux exécutés sur constructions existantes		
	Exception : permis d'aménager pour ceux listés aux art. R. 421-19 à -22		
	Exception : déclaration préalable pour ceux listés aux art. R. 421-23 à -25		

§2. Le dossier de demande de déclaration

Il est évidemment « allégé » par rapport à une demande de permis de construire. Il faut distinguer la déclaration proprement dite du dossier joint à la déclaration.

A. La déclaration proprement dite

Elle précise :

- l'identité du ou des déclarants,
- la localisation et la superficie du terrain,
- la nature des travaux ou du changement de destination,
- si nécessaire la superficie et la destination des constructions projetées...

B. Le dossier joint à la déclaration

Il varie selon que le projet concerne :

- Une construction, des travaux sur une construction existante, un changement de destination.
- Un aménagement.

Dans le cas d'un projet de construction, le dossier comprend :

- un plan permettant de situer le terrain à l'intérieur de la commune ;
- un plan de masse côté dans les 3 dimensions si le projet a pour effet de créer une construction ou de modifier le volume d'une construction existante ;
- une représentation de l'aspect extérieur de la construction faisant apparaître les modifications projetées.

Mais l'aspect le plus innovant depuis la réforme est que le dossier doit comprendre, en fonction de l'objet des travaux, certains éléments du projet architectural exigé en matière de permis (différents plans, document graphique permettant d'apprécier l'insertion du projet dans l'environnement, documents photographiques, etc.).

Dans le cas d'un aménagement, le dossier comprend :

- un plan permettant de situer le terrain à l'intérieur de la commune ;
- un plan sommaire des lieux indiquant les bâtiments de toute nature existant sur le terrain ;
- un croquis et un plan côté dans les 3 dimensions de l'aménagement faisant apparaître, s'il y a lieu, la ou les divisions projetées...

Remarque

Il faut conclure en précisant que la déclaration préalable, tout en constituant un contrôle atténué, concerne un ensemble significatif de projets. Par ailleurs, contrairement à ce que sa dénomination pourrait laisser entendre, il ne s'agit pas d'un régime « déclaratif » à proprement parler. En effet, l'administration ne se contente pas d'enregistrer une demande, mais bien d'autoriser ou non un projet. Il s'agit donc d'un régime d'autorisation simplifié.